

Citoyenneté & Participation | Gilles Simon

Bruxelles, capitale européenne de la pression... des lobbies





: lien consultable dans l'Internet

Ce 26 mai 2019, les électeurs belges se rendront aux urnes pour les élections régionales, fédérales et européennes. Une Union européenne qui, peut-être davantage encore que les autres niveaux de pouvoir(s), cristallise les critiques ; quand on demande aux Européens¹ s'ils font plutôt confiance ou non à l'Union européenne, les résultats ne sont guère flatteurs. Ainsi, 69 % des Grecs ne lui font plutôt pas confiance, de même que 57 % des Britanniques, 56 % des Tchèques, 55 % des Français, 54 % des Chypriotes, 51 % des Autrichiens et des Italiens... et 49 % des Belges. On retrouve donc une défiance envers l'Union européenne tant parmi ses membres fondateurs que ses membres récents, les pays de l'Ouest comme de l'Est, du Nord comme du Sud.

D'où vient cette défiance ? Comme pointé récemment par Benjamin Bodson et Mathieu de la Croix dans une carte blanche², on la devrait notamment à une architecture institutionnelle illisible, sur laquelle il y aurait deux moyens d'agir. Soit en réformant le fonctionnement même de ces institutions, ce qui paraît infaisable dans l'immédiat. Soit en améliorant l'information sur leur fonctionnement, chose atteignable par contre dès à présent.³ Expliquer qui fait quoi dans le processus décisionnel porte un nom : la **transparence**.

Exposer la genèse d'une loi, c'est-à-dire son parcours depuis le projet jusqu'à son entrée en vigueur en passant par ses amendements, n'a en théorie rien d'exceptionnel. Établir l'empreinte législative d'un texte, c'est-à-dire consigner la trace de « tous les représentants d'intérêts et autres acteurs, privés ou publics, extérieurs aux institutions, intervenus ou consultés dans le cadre de son élaboration »⁴, n'a sur le papier rien d'une demande extravagante. Pourtant, force sera de constater dans la présente publication que ce qui pourrait passer pour une évidence vu de l'extérieur est péniblement mis en place... Nous verrons également en quoi consiste le métier de lobbyiste, quels

¹ « Eurobaromètre Interactive », Bruxelles : Commission européenne, mars 2018, [en ligne :] <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/18/groupKy/97>, consulté le 14 février 2019.

² B. BODSON, M. DE LA CROIX, « À quand la transparence de nos institutions ? », Bruxelles, L'Écho, 8 juin 2018, [en ligne :] <https://www.lecho.be/opinions/carte-blanche/a-quand-la-transparence-de-nos-institutions/10019731.html>, consulté le 14 février 2019.

³ De nombreux acteurs partagent cette vision que la confiance, et en creux l'absence de confiance, dans l'État réside grandement dans la qualité de l'information donnée. Voir à ce sujet N. TAÏBI, « La transparence de la vie publique : vers une démocratie vivifiée. Entretien avec Daniel Lebègue, président de Transparency International France », Sens Dessus-Dessous, 20, 2017/2, 17 octobre 2017, [en ligne :] <https://www.cairn.info/revue-sens-dessous-2017-2-page-5.htm?contenu=resume>, consulté le 14 février 2019.

⁴ B. BODSON, M. DE LA CROIX, op. cit.

groupes de pression dépensent le plus et lesquels sont les plus présents dans les diverses enceintes de l'Union européenne. Après avoir présenté un cas d'école – le lobbying autour de la réglementation de la pêche électrique –, nous tenterons enfin de proposer quelques pistes susceptibles d'améliorer la coexistence entre ces intérêts privés et la chose publique.

I. Des lobbies et de l'Union européenne

Représentants d'intérêts, lobbies, groupes de pression... Des mots qui ne sont jamais très loin dès que l'on parle politique. Mais qu'entend-on exactement par-là ? « Lobby » est synonyme à la fois de représentant d'intérêt et de groupe de pression. Un groupe de pression se définit, d'après le Larousse, comme une « structure dont se dote une communauté aux intérêts ou convictions semblables pour **influencer les pouvoirs publics à son avantage**, notamment par des campagnes d'opinion »⁵. Il s'agit de faire passer les intérêts particuliers de la communauté défendue par le lobby avant l'intérêt général défendu par les pouvoirs publics. Et pour se faire, peser sur l'écriture même des textes législatifs.

Toujours d'après le Larousse, l'Union européenne est une « organisation régionale à vocation politique, économique et monétaire »⁶. Plus précisément, l'Union européenne, qui régit la vie de 500 millions d'habitants⁷, est organisée autour de quatre institutions phares que sont la Commission européenne, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen. La Commission et le Conseil européen sont l'équivalent du pouvoir exécutif, tandis que le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen représentent le pouvoir législatif. Le pouvoir judiciaire est quant à lui incarné par la Cour de justice de l'Union européenne.

⁵ « Groupe de pression », *larousse.fr*, s. d., [en ligne :] https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/groupe_de_pression/186122, consulté le 14 février 2019.

⁶ « Union européenne », *larousse.fr*, s. d., [en ligne :] https://www.larousse.fr/encyclopedie/autre-region/Union_europ%C3%A9enne/147898, consulté le 14 février 2019.

⁷ C'est davantage que la population des États-Unis et du Japon réunis.

II. Du registre de transparence

En novembre 2014, Jean-Claude Juncker succède à José Manuel Barroso à la tête de la Commission européenne. Le Portugais, président de la Commission de 2004 à 2014, rebondit 18 mois plus tard chez Goldman Sachs. La banque d'affaires américaine figure parmi les responsables des crises des *subprimes* et de la dette grecque, que Barroso avait été amené à gérer au cours de son second mandat.⁸ Cette reconversion professionnelle n'a rien d'illégal au sens strict, car l'homme a respecté les délais fixés avant de s'engager.⁹ Mais une éthique questionnable et l'ombre du soupçon donnent un coup de canif à l'image de l'Union européenne.

En termes de conflits d'intérêts, le Parlement européen a également connu des heures sombres : entre 2013 et 2016, les députés européens Adrian Severin, Ernst Strasser et Zoran Thaler¹⁰ ont été condamnés pour avoir accepté de **déposer des amendements moyennant contreparties financières de plusieurs dizaines de milliers d'euros.**¹¹

Les exemples de collusions entre lobbies et politiques sont légion. Les plus emblématiques sont les retards à légiférer contre le tabac, l'amiante ou les pesticides. Si les lobbies n'ont pas attendu la création d'une Europe unie pour influencer le politique, l'Union européenne possède de nombreuses compétences, et est donc particulièrement concernée par l'activisme des lobbies, voire épinglée pour des collusions. Ces dernières sont à l'origine du Registre de transparence, accessible par tout un chacun sur le site de la

⁸ « Barroso chez Goldman Sachs : le comité d'éthique européen estime qu'il n'y a pas d'infraction », Paris, Le Monde, 31 octobre 2016, [en ligne :] https://www.lemonde.fr/europe/article/2016/10/31/barroso-chez-goldman-sachs-le-comite-d-ethique-europeen-estime-qu-il-n-y-a-pas-d-infraction_5023231_3214.html, consulté le 14 février 2019.

⁹ La période de prudence, ou de refroidissement, était à l'époque de 18 mois. Depuis cet épisode, elle a été portée à 36 mois pour le Président de la Commission européenne. Elle est de 24 mois pour les simples commissaires européens.

¹⁰ Précédemment et respectivement ministre roumain des Affaires étrangères, chef de file des conservateurs autrichiens et ministre slovène des Affaires étrangères. Pas des jeunes loups de la politique en somme.

¹¹ « Piégés par de faux lobbyistes, trois eurodéputés acceptent de déposer des amendements conte de l'argent », Paris, Le Monde, 20 mars 2011, [en ligne :] https://www.lemonde.fr/europe/article/2011/03/20/pieges-par-de-faux-lobbyistes-trois-eurodeputes-acceptent-de-deposer-des-amendements-contre-de-l-argent_1495941_3214.html, consulté le 14 février 2019.

Commission européenne. Sur ce site, la Commission explique que « plus le processus est ouvert, plus il est facile d'assurer une représentation équilibrée et d'éviter les pressions excessives et l'accès illégitime ou privilégié aux informations et aux décideurs politiques »¹². Le but du registre est ainsi de répertorier **quels sont les intérêts défendus, par qui, pour qui et avec quel budget**.

1. Bruxelles, capitale mondiale du lobbying ?

Les représentants d'intérêts sont invités à s'inscrire dans le Registre de transparence, chose faite par près de 12 000 entités à ce jour. Sur la base d'une moyenne de trois employés par lobby, ceci représente **près de 40 000 personnes officiellement actives dans le lobbying à Bruxelles**, ce qui fait de la capitale de l'Europe la deuxième plus grande concentration de groupes de pression au monde, derrière Washington, capitale fédérale américaine.¹³

Sachant que le Parlement européen compte 750 députés, ces 40 000 lobbyistes représenteraient une moyenne de 50 personnes par député européen.¹⁴

2. Le long chemin de la transparence

En plus de constituer un répertoire des groupes de pression, le Registre de transparence comporte également un code de conduite, ainsi qu'un système d'alertes et de plaintes en cas de non-respect du code ou d'erreurs factuelles dans le référencement. Enfin, des lignes directrices et un service d'aide sont fournis lors de l'inscription. Tout ceci semble bien encadré. Le souci, c'est que l'inscription au Registre ne concerne que deux institutions européennes – le Parlement et la Commission – et encore, elle demeure facultative pour le Parlement européen. Les lobbies en contact avec le Conseil

¹² Site de la Commission européenne, [en ligne :] <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>, consulté le 21 février 2019.

¹³ 64' GRAND ANGLE, « Lobbies : qui gouverne vraiment l'Europe », Paris, TV5 Monde, 13 avril 2014, [en ligne :] <https://www.youtube.com/watch?v=wp3vCWBA5RM>, consulté le 14 février 2019.

¹⁴ Dans les faits, ces lobbyistes se répartissent auprès des autres institutions, mais ceci donne une idée de l'importance des textes européens aux yeux des représentants d'intérêts.

européen et le Conseil de l'Union européenne, qui regroupent les chefs d'État et de gouvernement et les ministres nationaux, ou bien encore avec la Cour de justice de l'Union européenne, peuvent ignorer ce registre.¹⁵

Les choses évoluent néanmoins dans le bon sens. En effet, depuis octobre 2018, toutes les réunions des commissaires et de leurs plus proches conseillers avec des lobbyistes sont consignées. Et, en janvier 2019, le Parlement européen a adopté une révision de son règlement intérieur¹⁶ à **une voix près en commission des affaires constitutionnelles et à quatre voix près en séance plénière** – cette dernière s'étant tenue à un vote secret¹⁷ : le Parlement est désormais tenu de publier la liste des réunions avec les représentants d'intérêts du Registre de transparence.

Ici encore, il faut relativiser : ceci exclut de facto l'annonce des rencontres avec les diplomates¹⁸, les journalistes, les citoyens ainsi que les rencontres imprévues avec les lobbyistes inscrits au Registre. Les rencontres programmées avec les lobbyistes non inscrits au Registre sont également exclues. Par ailleurs, la révision du règlement ne concerne que les acteurs clés du processus législatif, que sont les rapporteurs, les rapporteurs fictifs (c'est-à-dire les chefs de file d'un autre groupe parlementaire que celui du rapporteur) et les présidents de commissions parlementaires : les députés européens ne figurant pas dans cette liste sont également dispensés de publier leurs rendez-vous.¹⁹

¹⁵ La question de l'encadrement des relations lobbies-Conseil européen et Conseil de l'Union européenne commence à poindre, par le travail d'organisations comme Corporate Europe Observatory (lire à ce sujet J-P. Stroobants, « Bruxelles : réquisitoire contre le lobbying auprès des États de l'Union européenne, Paris, Le Monde, 6 février 2019, [en ligne :] https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/02/06/bruxelles-requisitoire-contre-le-lobbying-aupres-des-etats-de-l-union-europeenne_5419959_3234.html, consulté le 14 février 2019). On est, à ce jour, probablement encore à des années-lumière d'une législation en ce sens.

¹⁶ C. DUCOURTIEUX, « Lobbys : vers plus de transparence au Parlement européen », Paris, Le Monde, 31 janvier 2019, [en ligne :] https://www.lemonde.fr/international/article/2019/01/31/lobbys-vers-plus-de-transparence-au-parlement-europeen_5417001_3210.html, consulté le 14 février 2019.

¹⁷ Le vote secret pour se prononcer sur la transparence a été demandé par le Parti populaire européen (PPE). C'est une procédure rarissime.

¹⁸ L'influence des États peut cependant s'avérer déterminante dans le parcours d'un texte de loi européenne, comme nous l'aborderons dans le point 4 consacré à la pêche électrique.

¹⁹ V. COQUAZ, « Les députés européens devaient-ils déjà rendre publiques leurs rencontres avec des lobbyistes comme l'affirme Dati ? », Libération, 31 janvier 2019, [en ligne :] https://www.liberation.fr/checknews/2019/01/31/les-deputes-europeens-devaient-ils-deja-rendre-publiques-leurs-rencontres-avec-des-lobbyistes-comme-_1706194, consulté le 14 février 2019.

On le voit, la transparence européenne à l'égard des groupes de pression emprunte un chemin tortueux. Les mesures prises sont salutaires, mais encore fortement perfectibles. À titre comparatif, qu'en est-il à d'autres niveaux de pouvoir ?

3. La Belgique, mauvaise élève de la transparence ?

En France, l'encadrement des lobbies est davantage poussé, puisque l'inscription au registre similaire établi par la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie publique est obligatoire. En cas de manquement, un an de prison et 15 000 euros d'amende sont prévus. Il est en outre demandé aux lobbies de publier un bilan annuel des actions menées.²⁰

Et en Belgique ? Le groupe de travail parlementaire *Renouveau politique* a, en juillet 2017²¹, émis l'idée de créer un tel registre. Un an plus tard, la Chambre a adopté une proposition visant à lancer ce registre. Mais il n'y est pas indiqué quel parlementaire voit quel lobbyiste, contrairement à ce qui se fait au niveau européen. Par ailleurs, le gouvernement fédéral n'est pas concerné. Or, le groupe *Renouveau politique* avait estimé que, sans réciprocité, le pouvoir législatif en sortirait affaibli par rapport à l'exécutif.

D'après un député membre du *Renouveau politique*, « le chantier le plus symbolique, le plus important sur lequel on devait avancer, c'est la transparence »²². La Belgique reste pourtant **bien en retard sur ses homologues européens et français...**

²⁰ Loi N° 2016-1691 DU 9 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À LA TRANSPARENCE, À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET À LA MODERNISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE, Titre II, De la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics, *Journal officiel de la République française* N°287, 10 décembre 2016, [en ligne :] <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id>, consulté le 14 février 2019

²¹ CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, Groupe de travail *Renouveau politique*, Doc 54 2584/001, 18 juillet 2017, [en ligne :] <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2584/54K2584001.pdf>, consulté le 14 février 2019.

²² « Chambre : le groupe de travail sur le renouveau politique propose 66 recommandations », Bruxelles, RTBF, 18 juillet 2017, [en ligne :] https://www.rtbef.be/info/belgique/detail_chambre-le-groupe-de-travail-sur-le-renouveau-politique-propose-66-recommandations?id=9663057, consulté le 14 février 2019.

III. Des journées d'un lobbyiste

On sait, grâce au Registre de transparence, que les groupes de pression sont présents dans le quartier européen de Bruxelles. On sait par ailleurs qu'encadrer leurs activités ne fait pas l'unanimité, vu le caractère récent et incomplet des règles établies. Mais de quoi sont faites au juste les journées d'un lobbyiste ?

1. Passeurs d'information

Quand un commissaire européen est nommé, il se voit attribuer un portefeuille de matières dont il aura la charge. Quand un député européen est élu, il est appelé à siéger dans des commissions parlementaires, qui répartissent le travail par thématique. Le commissaire et le député se spécialisent dans certains sujets. Reste que les textes de lois sont extrêmement techniques, qu'une solide expertise est requise et que les journées de travail ne sont pas extensibles à l'infini.

C'est le plus grand atout des lobbies, qui jouent la carte des experts en produisant des rapports, des études et des amendements clé sur porte qu'ils soumettent aux députés, en demande de telles matières premières.²³ Stéphane Bourgeois, lobbyiste pour l'Association européenne de l'énergie éolienne, déclare ainsi « passer de l'information » et ajoute que « c'est aux institutions publiques de faire le tri entre ces informations ».²⁴ Comme avancé par Pauline Tawil, lobbyiste dans la conservation marine :

Comment protéger nos données personnelles sans parler aux Géants du web et aux associations de consommateurs ? Comment développer les énergies renouvelables sans comprendre les impacts

²³ Des députés européens ont ainsi été épinglés pour avoir simplement copié collé des argumentaires en guise de demande d'amendement, notamment sur le projet de loi relatif à la protection des données (voir INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE, « Lobbying : marché contre démocratie ? », France 24, 30 avril 2014, [en ligne :] <https://www.youtube.com/watch?v=vxPW1Frm21o>, consulté le 14 février 2019).

²⁴ P. ANTOINE, « Lobbies et Union européenne », RTBF, 2 octobre 2012, [en ligne :] https://www.rtf.be/info/monde/detail_lobbies-et-union-europeenne?id=7848738, consulté le 14 février 2019.

pour Electrabel et l'environnement ? Le lobbying a une fonction essentielle d'explication.²⁵

Le problème, c'est qu'un lobby défend un intérêt donné et que ses explications sont irrémédiablement liées à cet intérêt : peut-on raisonnablement imaginer que l'Association européenne de l'énergie éolienne soumettra une étude pointant les avantages de la prolongation des centrales nucléaires ? Évidemment, non. Les informations sont donc partielles et partiales. **Le lobby prétend être juge et partie.**

2. *Revolving doors*

Pour tenter d'influencer le décideur politique, les lobbyistes jouent également la carte de la relation privilégiée, en accordant des largesses (cadeaux d'affaires, voire corruption avérée comme vu plus haut) ou en tablant sur **un passé ou un futur communs** : si les politiques qui passent vers les lobbies font les gros titres (cf. Barroso), le chemin inverse se produit également. Ainsi, lorsque la Commission Juncker a été installée en 2014, les critiques se sont concentrées sur le candidat pressenti pour devenir commissaire à l'Énergie, Miguel Arias Cañete. En effet, Monsieur Arias Cañete a été épinglé pour avoir présidé et détenu un nombre significatif de parts d'un groupe pétrolier.²⁶ Ces dernières ont été revendues pour lui permettre d'accéder à l'exécutif européen. Toutefois, personne ne contrôle évidemment de qui il reçoit et à qui il fait parvenir ses vœux à l'année nouvelle...

C'est ce qu'on appelle le principe des *revolving doors* (portes battantes) : être amené à éditer des lois encadrant par exemple l'industrie pétrolière en venant soi-même de l'industrie pétrolière, ou l'inverse. C'est un problème majeur de transparence car, à l'heure actuelle, l'Union européenne n'a pas créé de registre sur le sujet, et ne communique pas non plus sur la façon dont le phénomène est surveillé. Pourtant, il existe des initiatives privées :

²⁵ P. TAWIL, T. DECHAINEAUX, « Le lobbying est-il nuisible ou nécessaire à notre démocratie ? », *L'Echo*, 16 juin 2018, [en ligne :] <https://www.lecho.be/opinions/analyse/le-lobbying-est-il-nuisible-ou-necessaire-a-notre-democratie/10022371.html>, consulté le 14 février 2019.

²⁶ « Le Commissaire européen à l'énergie va vendre ses actions dans le pétrole », *Le Monde*, 16 septembre 2014, [en ligne :] https://www.lemonde.fr/europe/article/2014/09/16/le-commissaire-europeen-espagnol-canete-va-vendre-ses-actions-dans-le-petrole_4488424_3214.html, consulté le 14 février 2019.

le groupe de recherche *Corporate Europe Transparency*²⁷ tente ainsi de surveiller ce mercato des têtes pensantes, véritable valse des intérêts. Ainsi, on pourra encore citer Connie Hedegaard, commissaire au Climat de 2010 à 2014, depuis lors débauchée, entre autres, par Volkswagen. Au total, un tiers des commissaires européens en poste sous Barroso II (2010-2014) auraient rejoint de grandes entreprises privées, souvent dans des secteurs proches de leurs anciens portefeuilles.²⁸ L'ONG *Transparency International* avance que « l'un des secrets du lobbying de Google [parmi d'autres] semble être sa politique agressive de recrutement d'anciens hauts fonctionnaires » et était : « depuis 2009, Google a été chercher 23 personnes dans les institutions européennes »²⁹. Rien d'illégal à nouveau, mais ces choix de carrière peuvent poser question.

3. Une guerre d'influence

L'argent est le nerf de la guerre, dit-on. Et le lobbying est une guerre d'influence. Pour imposer ses idées, il faut donc de l'argent. Beaucoup d'argent.

Pour produire ces études et offrir ces cadeaux, les budgets à disposition des lobbies peuvent sensiblement varier. D'après RTL TVI, l'industrie pharmaceutique s'appuierait ainsi sur un budget de 400 millions d'euros par an, contre 2,3 millions d'euros pour les lobbies actifs dans la protection des consommateurs.³⁰ D'après les chiffres du Registre de transparence compilés

²⁷ Ce groupe est lui-même inscrit comme lobby au Registre de transparence, son rôle avoué étant d'« exposer et remettre en question l'accès privilégié et l'influence des entreprises et de leurs groupes de pression dans l'élaboration des politiques de l'UE » (pour plus d'infos, consulter leur site officiel : <https://corporateeurope.org>).

²⁸ « La Commission européenne gangrenée par les lobbys et conflits d'intérêts ? », *Sud-Ouest*, 30 octobre 2015, [en ligne :] <https://www.sudouest.fr/2015/10/30/la-commission-europeenne-gangrenee-par-les-lobbys-et-conflits-d-interets-2170583-710.php>, consulté le 14 février 2019.

²⁹ D. DECHAUX, « Ex-hauts fonctionnaires ou patrons : comment Facebook et Google recrutent des supers lobbyistes », *Challenges*, 19 février 2019, [en ligne :] https://www.challenges.fr/entreprise/gangrenee-par-les-lobbys-quent-et-abusent-du-pantouflage_643483, consulté le 21 février 2019. D'autres ONG estiment que ce chiffre est encore sous-estimé.

³⁰ F. DELFOSSE, « Les lobbies contrôlent-ils l'Europe ? Nous avons demandé à deux eurodéputées et à des citoyens », *RTL TVI*, 20 janvier 2019, [en ligne :] <https://www.rtl.be/info/belgique/politique/les-lobbys-controlent-ils-l-europe-nous-avons-demande-a-deux-eurodeputees-et-a-des-citoyens-1093467.aspx>, consulté le 14 février 2019.

par l'ONG Transparency International³¹, Microsoft, ExxonMobil et Shell déclarent dépenser 4,5 millions d'euros par an – chacun – en lobbying auprès des institutions européennes. La suite du Top 10 se compose comme suit : Deutsche Bank (4 millions d'euros par an), Dow Chemical (3,8 millions), Google (3,5 millions), General Electric (3,3 millions), Siemens (3,2 millions), Huawei (3 millions), BP (2,5 millions), EDF (2,5 millions), Daimler (2,5 millions) et Total (2,5 millions). En moyenne, chacune de ces entreprises emploie huit lobbyistes auprès de l'UE, cinq étant directement autorisés à pénétrer dans l'enceinte même du Parlement européen. À noter que Transparency International dépense elle-même entre 1 et 1,25 million d'euros par an en tant que lobby cherchant à réguler les lobbies.

Le budget d'un lobby fait-il forcément son influence ? Pour Martin Pigeon, chercheur au Corporate Europe Observatory, « l'influence est un marché et les plus gros acteurs ont le plus de moyens pour se payer les meilleurs avocats et les meilleurs experts ». ³² Et en termes de gros acteurs, on notera qu'en 2016, le chiffre d'affaires des GAFAs ³³ était équivalent au Produit intérieur brut de la Belgique, soit plus de 400 milliards d'euros. ³⁴ Si on prend juste Facebook, son chiffre d'affaires de 36 milliards d'euros lui dégage un bénéfice de 14 milliards d'euros. ³⁵ Tout ça en ayant dépensé moins de 2,5 millions d'euros en lobbying auprès de l'Union européenne. Pour les plus gros groupes de pression, **dépenser des millions ne relève même pas du pourboire.**

³¹ T. LE BARS, « Lobbying : ces firmes qui dépensent sans compter pour influencer la politique européenne », *Capital*, 24 juin 2015, [en ligne :] <https://www.capital.fr/economie-politique/lobbying-ces-firmes-qui-depensent-sans-compter-pour-influencer-la-politique-europeenne-1050377>, consulté le 14 février 2019.

³² 64' Grand angle, op. cit.

³³ Acronyme pour désigner les Géants du Web, en l'occurrence Google, Amazon, Facebook et Apple. D'autres variantes, comme FANG (Facebook Amazon Netflix et Google) existent.

³⁴ V. GEORIS, « Margrethe Vestager, la Commissaire qui met au pas les Géants du Net », *L'Écho*, 13 janvier 2018, [en ligne :] <https://www.lecho.be/economie-politique/europe/general/margrethe-vestager-ce-que-je-veux-vraiment-c-est-un-deuxieme-mandat-a-la-commission/9972320.html>, consulté le 14 février 2019.

³⁵ L. RONFAUT, « La toute-puissance des GAFAs commence à inquiéter », *Le Figaro*, 2 février 2018, [en ligne :] <http://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2018/02/02/32001-20180202ARTFIG00351-la-toute-puissance-des-gafa-commence-a-inquieter.php>, consulté le 14 février 2019.

4. À la table des grands

L'influence d'un lobby s'apprécie aussi au nombre de *high-level meetings* avec la Commission européenne. À ce jeu, c'est *Business Europe* (association patronale) et Google qui arrivent en tête avec plus de 200 réunions répertoriées chacun.

Soyons de bon compte, le Bureau européen des Unions de consommateurs complète le podium, tandis qu'une fédération d'ONG actives sur le transport et l'environnement apparaît dans le Top 10. Pour le reste de ce Top 10, les pontes de la Commission rencontrent Airbus, DigitalEurope (l'industrie technologique digitale), la Chambre américaine de Commerce, Microsoft, les constructeurs automobiles européens, les agriculteurs européens et Facebook.³⁶ Le secteur digital truste donc ce classement, avec quatre représentants d'intérêts dont Microsoft et Google, par ailleurs présents dans le top des plus grands dépensiers.

Au-delà de l'importance du budget consacré et de la fréquence des réunions accordées, on estime que **70 % des lobbies représentent les intérêts privés**, 20 % représentent les intérêts publics et 10 % représentent la société civile (associations, syndicats, etc.).³⁷

Que ce soit par leur budget plus conséquent, leurs entrevues plus régulières ou leur nombre simplement plus important, les groupes de pression défendant des intérêts privés ont plus de chance de se faire entendre auprès des institutions européennes.

À part dans la mise sur pied de la transparence elle-même, comment cette emprise des lobbies se traduit-elle concrètement dans la politique de l'Union européenne ? De nombreux cas d'école dans l'histoire récente pourraient être abordés, du renouvellement de l'autorisation du glyphosate aux retards dans la réforme du droit d'auteur à l'heure du numérique. Chaque sujet pourrait se voir consacrer sa propre publication. À titre d'illustration, nous abordons ici succinctement le contentieux de l'interdiction de la pêche électrique.

³⁶ Voir le site réalisé par *Transparency International* : <https://www.integritywatch.eu>

³⁷ P. ANTOINE, *op. cit.*

IV. La pêche électrique

La pêche électrique consiste à équiper un bateau d'un filet envoyant des impulsions électriques. Celles-ci paralysent et troublent les poissons, dont ceux des fonds marins comme les soles, le temps de les attraper. Les partisans de la pêche électrique avancent que c'est plus économique et écologique, car les bateaux restent moins longtemps en mer et que les fonds ne sont pas directement raclés. Les opposants à la pêche électrique clament de leur côté que c'est dévastateur pour l'écosystème. Pour Frédéric Le Manach, directeur scientifique de l'association Bloom (active dans la conservation marine), « le courant électrique n'épargne aucun organisme : toute la vie marine est électrocutée »³⁸, l'électricité ne faisant pas la distinction entre les adultes, les jeunes et les nouveau-nés.

En 1998, l'Union européenne interdit la pêche électrique, comme c'est le cas en de nombreux endroits du monde (États-Unis, Brésil, Chine, Russie, Australie, etc.). Pourtant, en 2006, l'Union européenne revoit sa copie et envisage des dérogations en Mer du Nord. La Commission européenne reçoit alors un rapport interne³⁹, qui lui indique que « en tenant compte de l'effet inconnu de la pêche électrique sur des espèces non ciblées, et son impact potentiel sur les espèces vertébrées et invertébrées, il y a un certain nombre de problèmes à résoudre avant qu'une dérogation ne soit accordée »⁴⁰. La dérogation sera néanmoins mise en place. Les États membres sont alors autorisés à électrifier 5 % maximum de leurs chalutiers à perche (c'est-à-dire ceux destinés à la pêche de la sole) en Mer du Nord. **Premier recul** du Droit européen sur le sujet.

D'après Bloom à nouveau, 28 % des chalutiers néerlandais sont en fait équipés de filets électriques, bien loin du plafond des 5 % (ce qui représente 84 bateaux sur 304). Pour donner un ordre d'idée, la France n'en a aucun

³⁸ « Qu'est-ce que la pêche électrique ? », La Croix, 16 janvier 2018, [en ligne :] <https://www.youtube.com/watch?v=Dplaqhstks>, consulté le 14 février 2019.

³⁹ 23rd Report of the Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, STECF Plenary Meeting, Barza d'Ispra, 6-10 November 2006, Bruxelles : Commission européenne, s. d., [en ligne :] https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/99464/2006-11_23rd+report+of+the+STECF.pdf, 6-10 novembre 2006, consulté le 14 février 2019.

⁴⁰ S. CHAYETTE, « Pourquoi la pêche électrique fait peur », Le Monde, 13 janvier 2018, [en ligne :] https://www.lemonde.fr/planete/video/2018/01/13/pourquoi-la-peche-electrique-fait-elle-peur_5241331_3244.html, consulté le 14 février 2019.

et le Royaume-Uni en possède 10.⁴¹ La flotte des 84 chalutiers électrisés se subdiviserait en 22 bateaux officiellement destinés à la pêche de la sole (l'Europe en autorise 14 pour les Pays-Bas) et 62 bateaux officiellement destinés à la recherche scientifique, l'innovation et le développement de meilleures pratiques (même si seulement 17 enverraient des rapports de leurs activités).⁴² Le droit européen n'est donc pas respecté, **nouveau recul**.

En novembre 2017, la pêche électrique revient sur le devant de la scène médiatique : la commission Pêche du Parlement européen se prononce, par 23 voix contre 3, pour l'élargissement des 5 % d'électrification à tous les types de pêche, et non plus seulement les chaluts à perche. Dans le texte, il est en outre prévu de supprimer le plafond des 5 % en Mer du Nord. Enfin, « au bout de quatre ans, la limite de 5 % pourra être levée, si des études n'ont pas démontré un effet délétère pour les écosystèmes ».⁴³ **Troisième recul**.

Malgré ce vote très clivé en commission parlementaire, retournement de situation en janvier 2018 en séance plénière, quand les députés votent l'interdiction totale de la pêche électrique à 402 voix contre 232. Un an plus tard, la Commission, le Parlement et le Conseil signent un accord interinstitutionnel sur cette interdiction, dont la prise d'effet n'est cependant prévue qu'à l'été 2021. Soit un délai supplémentaire de deux ans, prévu pour assurer la reconversion des chalutiers néerlandais concernés. Une éternité pour les défenseurs de l'environnement, qui estiment qu'une entrée en vigueur plus rapide aurait évité au droit européen un **quatrième recul** face aux pressions des lobbies.

On ne sait toujours pas pourquoi la Commission européenne a décidé en 2006 de revenir sur une interdiction totale, en prenant par ailleurs le contre-pied de l'avis de ses experts internes. Aucun document rendu public n'implique directement les pêcheurs ou l'État néerlandais dans ce revirement, mais leur

⁴¹ M. DE MUELENAERE, « La pêche électrique en Europe : une pratique controversée », *Le Soir*, 16 janvier 2018, [en ligne :] <https://plus.lesoir.be/134211/article/2018-01-16/la-peche-electrique-en-europe-une-pratique-controversee>, consulté le 14 février 2019.

⁴² A. MARCADE, « La pêche électrique soulève des tensions en Europe », *Le Figaro*, 6 novembre 2018, [en ligne :] <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2018/11/06/20002-20181106ARTFIG00196-la-peche-electrique-souleve-des-tensions-en-europe.php>, consulté le 14 février 2019.

⁴³ P. LE HIR, « L'Europe ouvre la voie à la très décriée pêche électrique », *Le Monde*, 22 novembre 2017, [en ligne :] https://www.lemonde.fr/planete/article/2017/11/22/l-europe-ouvre-la-voie-a-la-tres-decriee-peche-electrique_5218589_3244.html, consulté le 14 février 2019.

lobbying semble par contre incontestable.⁴⁴ En effet, la pêche électrique est un sujet très sensible pour les Pays-Bas, quand on sait que 75 % des soles pêchées en Union européenne le sont par des bateaux battants pavillons hollandais.⁴⁵ Nos voisins bataves ont donc pesé de tout leur poids pour conserver une législation moins regardante du devoir de précaution mais plus avantageuse pour leur économie. Si les professionnels de la pêche ont mené campagne en ce sens, l'État néerlandais lui-même avait aussi intérêt à soutenir un pan entier de l'économie du pays. Et, en tant que membre du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne, les Pays-Bas étaient idéalement placés pour tenter d'influencer, à leur avantage, la législation sur la pêche électrique. Les États se transforment donc parfois aussi en représentants d'intérêts auprès d'autres États...

Toujours est-il que la dérogation de 2006, en outre non respectée par les Pays-Bas, aura mis quinze ans à être abolie. Quinze années qui auront **sacrifié la diversité marine sur l'autel de la rentabilité économique, sous couvert de protection de l'environnement et dans la plus grande indifférence générale.** On tient ici la quintessence du lobbying : arrondir les angles de la loi et, si ce n'est plus possible, gagner du temps avant sa mise en place. Peu importent les conséquences.

V. Les lobbies sont-ils solubles dans la démocratie européenne ?

Les lobbies sont indissociables de notre vie démocratique. Ils existent probablement depuis que les lois existent. De surcroît, il est normal que des groupes souhaitent que leurs intérêts respectifs soient pris en compte par l'État. Ceci étant, il n'est pas normal que ces groupes agissent dans l'ombre. Car, **dans l'ombre, aucun contrôle n'est possible**, aucun compte n'est à rendre. Pour que les lobbies soient solubles dans la démocratie, il est impératif qu'ils exercent leurs activités dans la lumière. En toute transparence.

⁴⁴ Marielle Court parle ainsi de « pression des Pays-Bas » en 2006 (voir M. COURT, « Les Pays-Bas risquent une sanction dans le dossier de la pêche électrique », *Le Figaro*, 4 février 2019, [en ligne :] <http://www.lefigaro.fr/sciences/2019/02/04/01008-20190204ARTFIG00227-les-pays-bas-risquent-une-sanction-dans-le-dossier-de-la-peche-electrique.php>, consulté le 14 février 2019).

⁴⁵ LA CROIX, *op. cit.*

C'est pourquoi il est impératif de **compléter les mesures déjà prises** dans le cadre du Registre de transparence européen. Premièrement, en rendant obligatoire l'inscription de tous les lobbies, à l'image de ce qui se fait en France. Deuxièmement, en publiant les rendez-vous de l'ensemble des députés européens, pas uniquement des rapporteurs et autres positions clés, avec l'ensemble des intervenants, pas seulement les lobbies au sens strict mais également les diplomates et journalistes.⁴⁶ Troisièmement, en élargissant le Registre au Conseil européen et au Conseil de l'Union européenne, institutions également actives dans la fabrique de la loi.

Par ailleurs, **la Belgique doit s'aligner** sur les exemples européen et français pour **aller beaucoup plus loin** dans son ébauche de registre. Premièrement, en publiant les rencontres des lobbyistes avec les parlementaires. Deuxièmement, en élargissant au Gouvernement fédéral le registre du Parlement.

Il s'agit également de davantage légiférer pour **encadrer les revolving doors**, c'est à dire les reconversions professionnelles des lobbyistes vers le politique et du politique vers les lobbyistes. D'abord, en interdisant aux anciens hauts fonctionnaires européens d'exercer des mandats rémunérés dans le privé tant qu'ils perçoivent une indemnité (soit dans les trois ans suivant la fin du mandat pour les commissaires européens, et jusqu'à deux ans pour les députés européens) ou dès qu'ils touchent une pension de l'Union européenne (à 60 ans pour une pension anticipée, à 65 ans pour une pension pleine).⁴⁷ Ensuite, en ajoutant ces transferts au Registre de transparence.

Le manque de transparence mine la confiance des citoyens dans notre démocratie. Et une démocratie sans citoyens est une démocratie de façade. Mais la transparence ne suffit pas. Ainsi, on a vu que les géants du digital, du pétrole ou du pharmaceutique injectent des centaines de millions d'euros

⁴⁶ Pour le Parlement européen, pourquoi ne pas systématiser l'audition publique des lobbyistes en commission parlementaire ? Ainsi, les groupes de pression seraient tenus de s'adresser à l'ensemble des représentants du peuple, et non pas uniquement en privé à ceux qu'ils ont sélectionnés eux-mêmes.

⁴⁷ À l'heure actuelle, un commissaire européen ne peut exercer de mandat sensible dans les deux ans qui suivent la fin de son mandat, mais perçoit trois ans d'indemnités. Ces dernières ne s'arrêtent pas s'il trouve un nouveau poste, mais sont simplement ajustées pour que le total ne dépasse pas son ancienne rémunération de commissaire. Il y aurait lieu d'harmoniser à trois ans les deux périodes. Sur le sujet, lire R. GEOFFROY, « Pierre Moscovici n'assume pas sa rémunération... pourtant publique », Le Monde, 7 avril 2016, [en ligne :] https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/01/28/pierre-moscovici-n-assume-pas-sa-remuneration-pourtant-publique_4565140_4355770.html, consulté le 14 février 2019.

par an dans le lobbying à Bruxelles, quand les groupes de pression souhaitant encadrer l'activité dépensent des centaines de fois moins. Les plus écoutés sont souvent les plus visibles. Et l'argent permet cette visibilité. C'est pourquoi il faut urgemment **instaurer un fair-play financier** en imposant un plafond de dépense aux représentants d'intérêts.

Circulation de l'information et plafonnement des dépenses : c'est à ce prix que les lobbies pourront être solubles dans la démocratie européenne.

* *

Gilles Simon est titulaire d'un master en sciences politiques et a travaillé plusieurs années dans le secteur de la communication pour le compte des institutions européennes.

Pour aller plus loin

- DE BEAUFORT VIVIANE, HACQUE-COSSON FRANÇOISE, *Lobbying : Cadre, outils et stratégies*, Bruxelles : Larcier, 2015, 302 p.
- HOREL Stéphane, *Lobbytomie. Comment les lobbies empoisonnent nos vies et la démocratie*, Paris : La Découverte, 368 p.
- Registre de transparence des institutions européennes, [en ligne :] https://ec.europa.eu/transparency-register_fr.
- Base de données agrégées de Transparency International, [en ligne :] <https://www.integritywatch.eu>.

SIMON Gilles, *Bruxelles, capitale européenne de la pression... des lobbies*,
Bruxelles : CPCP, Analyse n°365, 2019, [en ligne :] <http://www.cpcp.be/publications/lobbies>.

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcpasbl.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Nos démocraties traversent actuellement une grave crise de confiance des citoyens envers leurs institutions. Les relations floues que ces institutions entretiennent avec les lobbies sont en partie responsables de cette défiance galopante.

La présente analyse tente de dresser un constat de la présence, de l'activité et de l'encadrement des lobbies actifs auprès de l'Union européenne, avant de formuler des recommandations pour une démocratie saine.

Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles

02 238 01 00 | info@cpcp.be | www.cpcp.be



Chaque jour, des nouvelles du front !

www.facebook.com/CPCPasbl

Toutes nos publications sont disponibles en téléchargement libre :
www.cpcp.be/publications/